

0-776739

На правах рукописи

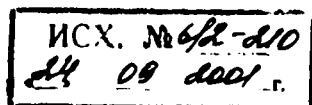
РОСТОВЩИКОВА Ольга Васильевна

**СВОБОДА ПЕРЕДВИЖЕНИЯ
И ВЫБОРА МЕСТА ЖИТЕЛЬСТВА
И ГАРАНТИИ ЕЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
И ЗАЩИТЫ В РОССИИ**

Специальность: 12.00.01 – теория и история права и государства;
история правовых учений; 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ
*диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук*

Волгоград 2001



Диссертация выполнена на кафедре теории права и прав человека Волгоградской академии МВД России.

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации **Н. В. Витрук**.

Официальные оппоненты:

- доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации **П. П. Баранов**;
- кандидат юридических наук, доцент **А. В. Мингес**.

Ведущая организация – Волгоградская академия государственной службы.

Защита состоится 25 октября 2001 г. в 10:00 часов на заседании регионального диссертационного совета К 203.003.01 в Волгоградской академии МВД России (400089, г. Волгоград, ул. Историческая, 130).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Волгоградской академии МВД России.

Автореферат разослан ____ сентября 2001 г.

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000555922

Ученый секретарь совета
кандидат юридических наук,
доцент

М. В. Заднепровская

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования

Одним из важнейших факторов формирования правовой государственности и развития демократии в России служит упрочение прав и свобод человека, законодательно провозглашенных на уровне высоких международных стандартов. На первом плане ныне оказались проблемы гарантий прав и свобод. Это в полной мере относится к свободе передвижения и выбора места жительства. Значение данной свободы для человека, да и общества, исключительно высоко, поскольку с ее реализацией непосредственно связана жизнедеятельность людей в различных сферах личной и общественной жизни. Конституционное признание Россией свободы каждого передвигаться, выбирать место пребывания и жительства привело к определенным позитивным результатам в плане ее использования, в частности к отмене системы прописки граждан по месту жительства. Здесь, однако, еще существует много социальных и правовых проблем, решение которых необходимо для того, чтобы данная свобода осуществлялась полноценно всеми гражданами сообразно своему изначальному демократическому смыслу и содержанию.

Теория гарантий прав и свобод человека и гражданина, как известно, широко исследована в юридической науке. Между тем за последние годы в теорию гарантий вносятся немалые коррективы. Они вызваны радикальным переходом России от коммунистической административно-командной системы к демократическому устройству общества. Наряду с позитивными социальными переменами, коррективы определились и возникшими одновременно серьезными проблемами в экономике, государственно-правовом строительстве, идеологии. К сожалению, практика показывает, что обеспечение и защита конституционных прав и свобод человека и гражданина в России еще далеко не во всем соответствуют уровню развитого правового государства, гражданского общества. Это требует от науки обстоятельных концептуальных разработок в области гарантий правового статуса личности, его основных элементов.

Одной из существенных проблем конституционной свободы передвижения и выбора места жительства является ее надлежащее обеспечение компетентными органами государства. В частности, выносимые органами регистрационного учета акты регистрации граждан по месту жительства на деле нередко носят разрешительный, а не уведомительный, согласно закону, характер. В жизни еще встречаются беззакония, когда от наличия регистрации (прописки) по месту жительства ставится в зависимость возможность человека пользоваться

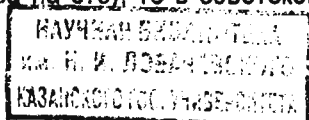
многими другими правами и свободами (на охрану здоровья, на труд, на образование и др.). Получила распространение практика принятия субъектами Российской Федерации нормативно-правовых актов, неправомерно ограничивающих свободу передвижения и выбора места жительства. Это, в свою очередь, требует эффективной правовой защиты названной субъективной свободы. Иными словами, сложность вопросов нормативной регламентации и осуществления свободы передвижения и выбора места жительства делает актуальным ее научное исследование, предполагает поиск плодотворных для теории и практики выводов и предложений.

Степень разработанности темы

Тематика правового положения личности в обществе была и остается одной из центральных в отечественной юриспруденции. Для формулирования собственных научных положений и выводов диссертант опирался на фундаментальные труды известных ученых-юристов: С.С. Алексеева, В.С. Афанасьева, В.М. Баранова, П.П. Баранова, Н.С. Бондаря, С.Н. Братуся, Н.В. Витрука, Л.Д. Воеводина, Н.Н. Волпенко, Г.А. Гаджиева, В.Е. Гулиева, В.А. Карташкина, В.В. Копейчикова, В.М. Курицына, В.А. Кучинского, Е.А. Лукашевой, Н.С. Малеина, А.В. Малько, Г.В. Мальцева, В.А. Масленникова, Н.И. Матузова, А.С. Мордовца, Р.А. Мюллерсона, Б.Л. Назарова, В.С. Нерсесянца, В.В. Оксамытного, В.А. Патюлина, А.С. Прудникова, Т.Н. Радько, И.В. Ростовщикова, Ф.М. Рудинского, В.П. Сальникова, И.Н. Сенякина, К.Б. Толкачева, И.Е. Фарбера, В.М. Чхиквадзе, Б.С. Эбзеева, В.А. Юсупова и других.

За последние годы в юридической науке отмечается активизация исследований проблематики прав и свобод личности в условиях формирования в России правового государства. Это касается их понятия, содержания, видов, реализации, гарантий и т.д. На основе общетеоретических разработок все большее внимание уделяется углубленному изучению отдельных конституционных прав и свобод. Так, защищены диссертации, посвященные праву на жизнь, свободе совести, праву на благоприятную окружающую среду, праву на свободу от пыток, праву на личную неприкосновенность, избирательным правам, праву на образование и др. Надо заметить, что многие авторы продуктивно использовали соответствующие научные разработки советского периода, хотя, разумеется, изучаемые ими права и свободы личности уже осмысливаются с современных демократических позиций.

Что касается свободы передвижения и выбора места жительства (или права на это), то в советской юриспруденции она как самостоя-



тельное право личности не подвергалась монографическому исследованию. Главные причины тому – причины политико-правового и экономического характера: в СССР названная свобода (право) конституционно не закреплялась и в условиях тоталитарной, административно-командной системы как таковая не осуществлялась.

Из целенаправленных новых исследований в рамках обозначенной темы можно выделить лишь одно – кандидатскую диссертацию Н.А. Лимоновой, которая сосредоточила основное внимание на проблематике обеспечения права граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства органами внутренних дел. Вместе с тем многие общетеоретические и конституционные аспекты данного права (свободы) еще подверглись рассмотрению.

Автор настоящей работы стремится дать расширенный концептуальный анализ свободы передвижения и выбора места жительства и системы ее гарантирования, восполнить пробелы в имеющихся исследованиях по отдельным правам и свободам личности.

Объектом диссертационного исследования является свобода передвижения и выбора места жительства как одно из основных неотчуждаемых прав и свобод личности, конституционно закрепленных в современной России.

Предметом исследования служат историко-правовые, общетеоретические и конституционно-правовые вопросы сущности, содержания, эволюции, механизма осуществления свободы передвижения и выбора места жительства, а также ее обеспечения и защиты различными компетентными субъектами.

Цель исследования определилась актуальными потребностями изучения прав и свобод личности, признанных в России на уровне высоких международно-правовых стандартов. Целью является многостороннее исследование свободы передвижения и выбора места жительства в России с учетом положений современного международного и российского законодательства, реального состояния дел с осуществлением данной свободы, потребностей ее надлежащего гарантирования.

В ходе исследования необходимо было решить следующие задачи:

- провести историко-правовой анализ эволюции свободы передвижения и выбора места жительства;
- дать общую характеристику свободы передвижения и выбора места жительства как принципиально важной правовой возможности каждого человека;
- сформулировать понятие, раскрыть юридическую природу и содержание свободы передвижения и выбора места жительства;

– показать роль и значение свободы передвижения и выбора места жительства в системе основных прав человека и гражданина, выявить взаимосвязи с ними;

– исследовать международно-правовые акты, современное зарубежное и российское законодательство, регламентирующие свободу передвижения и выбора места жительства, а также соотношение соответствующих международных и внутригосударственных правовых норм;

– проанализировать особенности социально-юридического механизма реализации свободы передвижения и выбора места жительства, включая процедуры и стадии реализации;

– рассмотреть проблемы обеспечения реализации властными структурами свободы передвижения и выбора места жительства;

– выявить тенденции нарушений свободы передвижения и выбора места жительства и обозначить наиболее продуктивные пути ее защиты на современном этапе.

Методологическую основу исследования составили гуманистические философские и этические учения, прогрессивные правовые концепции прошлого и современности. В числе методов познания использовались: диалектический, конкретно-социологический, исторический, системный, структурно-функциональный, сравнительно-правовой и др. Применение различных методов и научных достижений в их сочетании позволило осмыслить и раскрыть предмет диссертации в обобщающих закономерностях, в разнообразных ракурсах и деталях, а в конечном счете решить поставленные автором задачи, достичь обозначенной цели.

Эмпирическую и теоретическую базу исследования составили научные труды отечественных и зарубежных авторов. В нее вошли также международно-правовые акты, конституционное и внутригосударственное законодательство России и других государств. Автор опирался на фактический материал, нашедший свое отражение в судебных решениях, докладах Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, средствах массовой информации и др.

Научно-теоретические, нормативно-правовые, социологические материалы, в их совокупности, стали той информационной базой, которая способствовала достижению научной обоснованности и достоверности формулируемых в диссертации положений и выводов.

Научная новизна диссертации определяется тем, что это первое комплексное исследование свободы передвижения и выбора места жительства и общих проблем ее гарантирования в России, проведенное с историко-правовых, общетеоретических и конституционно-правовых позиций одновременно.

На основе анализа международно-правовых актов и конституционного законодательства различных стран уточнено понятие свободы передвижения и выбора места жительства, скорректирован понятийный аппарат отдельных составляющих системы ее гарантий.

На основе положений законодательства и данных практики рассмотрены специфические черты механизма реализации свободы передвижения и выбора места жительства, обозначены направления его совершенствования и демократизации. Выделены наиболее характерные нарушения данной свободы и пути их устранения. Соответственно показаны в их взаимосвязи социальные и юридические гарантии обеспечения и защиты данной свободы, недостатки гарантий и резервы повышения их эффективности.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Свобода передвижения и выбора места жительства, будучи в числе фундаментальных прав и свобод человека, на протяжении столетий в России законодательно не признавалась. Стремление человека свободно передвигаться и выбирать место жительства систематически (за малыми исключениями) подвергалось попранию со стороны государства, как в период самодержавия, так и в период советского тоталитаризма, что свойственно антидемократическим режимам. Данная свобода впервые получила законодательное закрепление и перспективы полноценной реализации в России лишь с началом демократических реформ в 1991 г.

2. Анализ международного, а также внутригосударственного конституционного и текущего законодательства свидетельствует о наличии разнообразных формулировок правовой возможности человека передвигаться и выбирать место жительства. Чаще всего встречающийся текстуальный нормативно-правовой оборот «право на свободу» видится не совсем удачным. В строгом социально-юридическом значении указанное правомочие человека скорее должно формулироваться непосредственно через понятие «свобода», а не «право», поскольку это значительно точнее характеризует независимость индивида от власти в рассматриваемой сфере.

3. Свобода передвижения и выбора места жительства может быть определена как естественно возникающая, неотъемлемая, законодательно закрепленная и гарантированная возможность человека пользоваться благом в виде беспрепятственного перемещения по территории страны, где он законно находится, а также его беспрепятственного временного или постоянного проживания в лично им определяемом месте.

4. В законодательстве видится юридически более точным говорить

не об ограничениях самих по себе естественных и неотчуждаемых прав и свобод человека, а об ограничениях в их реализации, что непосредственно касается и рассматриваемой в настоящей работе субъективной свободы.

Следует поддержать позицию, согласно которой возможно отказаться от использования в отечественном законодательстве дополнительного понятия «место пребывания». Оно не используется в международных актах о правах человека и конституциях большинства зарубежных стран, так как по существу охватывается традиционными категориями «передвижение» и «место жительства». По крайней мере, предпочтительнее оперировать формулировкой «место проживания» (постоянное или временное).

5. Свобода передвижения и выбора места жительства, помимо своего непосредственного значения для личности, одновременно выступает гарантией реализации целого ряда конституционных, отраслевых и специальных прав и свобод граждан в сфере личной свободы, гражданских, жилищных, трудовых и иных правоотношений. В известных исключительных случаях ее реализация является для граждан также своеобразным (вынужденным) способом оградить себя от военных, криминальных, экологических и иных угроз.

6. Механизм реализации свободы передвижения и выбора места жительства представляет собой соответствующее поведение человека в целях получения лежащего в основе этой свободы блага в сочетании с гарантиями (во всех их позитивных и негативных реалиях) обеспечения ее реализации. Среди общего комплекса социальных и юридических гарантий прав и свобод личности выделяются такие, которые преимущественно нацелены на обеспечение благоприятного осуществления свободы передвижения и выбора места жительства.

7. Обеспечение свободы передвижения и выбора места жительства со стороны государства должно в первую очередь выражаться в ее соблюдении и недопущении незаконных ограничений. Требование закона о том, что регистрация граждан по месту пребывания и жительства должна носить исключительно уведомительный (а не разрешительный) характер, сегодня еще не обрело повсеместного практического воплощения в России.

8. В перспективе, при условии успешного решения задач построения в России правового государства, формирования гражданского общества, думается, что применительно к свободе передвижения и выбора места жительства вполне реально сведение к минимуму соответствующих регистрационных процедур ее реализации, в том чис-

ле сокращение их применения такой силовой структурой, как органы внутренних дел.

9. Основными способами нарушения свободы передвижения и выбора места жительства на современном этапе являются не столько незаконные действия отдельных чиновников (отказ в регистрации по месту жительства и т.п.), сколько принятие и применение подзаконных нормативно-правовых актов, в особенности отдельными субъектами Российской Федерации, в которых устанавливаются неправомерные ограничения в реализации данной свободы личности с вытекающими многочисленными беззакониями на практике.

10. Наиболее действенным средством целенаправленной защиты нарушенной свободы передвижения человека и выбора им места жительства в России выступает правосудие. Просматривается тенденция повышения правозащитной роли Уполномоченного по правам человека. Применительно к свободе передвижения и выбора места жительства огромную роль в ее защите сыграл ряд постановлений Конституционного Суда Российской Федерации. При этом с точки зрения гарантий, посредством вынесения соответствующих постановлений Суд не только осуществил защиту рассматриваемой свободы человека, но и, одновременно, обеспечил ее дальнейшую правомерную реализацию другими гражданами согласно Конституции.

Теоретическая значимость работы состоит в том, что ряд содержащихся в ней положений и выводов в той или иной степени развивают общетеоретические и конституционно-правовые знания в области правового положения личности. Прежде всего это касается сущности и содержания прав и свобод, их нормативно-правовой регламентации, механизма осуществления, системы гарантий и др. Одновременно материалы диссертации могут способствовать углублению научных разработок по вопросам взаимоотношений личности и государства в рамках фундаментальных проблем демократии, правового государства, законности, реализации права и др.

Положения диссертации, теоретические конструкции и выводы могут иметь методологическое значение для дальнейших исследований тех или иных конституционных и отраслевых прав и свобод личности.

Практическая значимость диссертации в широком плане видится в том, что ее положения и выводы направлены на решение важнейших задач развития прав и свобод человека и гражданина в условиях формирования в России правовой государственности.

Результаты исследования могут быть полезны в деле совершенствования правовых норм, регламентирующих свободу передвижения и

выбора места жительства; оптимизации юридических процедур реализации данной свободы, упрочения гарантий ее обеспечения и защиты. Они непосредственно могут использоваться в работе по повышению правовой культуры и профессионализма должностных лиц, от действий которых в той или иной мере зависит реализация и защита свободы передвижения и выбора места жительства.

Материалы диссертации видятся значимыми для упрочения законности конкретно в деятельности сотрудников паспортно-визовой службы органов внутренних дел и других органов регистрационного учета, обеспечения строгого соблюдения ими рассматриваемой свободы человека в ее высоком конституционном значении. Материалы не лишены также прикладного характера при осуществлении правового воспитания граждан.

Апробация результатов исследования

По теме диссертации опубликовано восемь работ. Основные ее материалы докладывались на заседаниях кафедры теории права и прав человека, конституционного и административного права Волгоградской академии МВД России. Ряд положений и выводов исследования используется в процессе преподавания учебных курсов «Теория права и государства», «Права человека: история, теория, практика», «Конституционное право». Отдельные положения нашли свое практическое применение в рамках служебной подготовки сотрудников паспортно-визовой службы ГУВД Волгоградской области, в их профессиональной работе с гражданами.

Автор принимал участие в шести научно-практических конференциях и семинарах, в том числе двух международных: «Права человека в России: проблемы гарантий на современном этапе» (Волгоград, 1999 г.), «Полиция и гражданское общество» (Волгоград, 2000 г.), «Права беженцев и перемещенных лиц и их обеспечение по международному гуманитарному праву» (Волгоград, 2000 г.), «Защита субъективных прав: история и современные проблемы» (Волгоград, 2000 г.), «Правовая культура на рубеже столетий» (Волгоград, 2001 г.), «Защита субъективных прав: история и современные проблемы» (Волгоград, 2001 г.).

Структура диссертации состоит из введения, двух глав, включающих в себя шесть параграфов, заключения, а также списка использованных нормативных, научных и иных источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы, показывается степень ее разработанности, обозначаются объект, предмет, цель, задачи, научная новизна, методологическая и эмпирическая основы исследования, указывается его теоретическая и практическая значимость, формулируются выносимые на защиту основные положения и выводы.

Глава 1 – «Понятие и общая характеристика свободы передвижения и выбора места жительства» – включает в себя три параграфа.

В первом параграфе с историко-правовых и общетеоретических позиций рассматривается эволюция правовой возможности человека передвигаться и выбирать место жительства в России.

Прежде всего отмечается, что правомочие свободно передвигаться и выбирать место жительства относится к числу тех прав и свобод, которыми люди особенно дорожат. Будучи одним из существенных проявлений в целом индивидуальной свободы, данная возможность человека лежит в основе его полноценной жизнедеятельности во многих сферах. Законодательное признание свободы передвижения и выбора места жительства является одним из условий цивилизованности государства, атрибутом гражданского общества, фактором демократичности правового положения личности.

С самых древних времен люди передвигались по земле в силу естественных потребностей найти себе пропитание и тепло, уйти от врагов, укрыться от природных опасностей и т.д. В государственно-организованном обществе в отношении передвижения человека и выбора им места проживания появились известные ограничения. Их характер напрямую зависел от типа и устройства государства. В частности, в рабовладельческих государствах ограничения для рабов по сути были непреодолимы.

В России, равно как и в других государствах, юридическая и одновременно фактическая возможность ее населения передвигаться и выбирать место жительства в историческом развитии и реализации предопределялась сущностью и динамикой социально-экономических отношений и политико-правового устройства.

Здесь очевидны значительные отличия России от буржуазных стран, особенно Западной Европы, где утверждался конституционализм. Многие столетия господства в России феодальных экономических отношений, абсолютное самодержавие, крепостное право, сословное неравенство подданных перед законом предопределяли существенные ограничения в правовом положении личности, включая

ее правомочия передвигаться по территории страны и определять место своего проживания.

С образования единого Российского государства в диссертации прослежены различные этапы закрепощения крестьян как основной массы населения. Принятие Судебника Ивана III 1497 г. значительно ограничило существовавшие до того возможности крестьян переходить от одного феодала к другому. В последующем устанавливалась система сыска и наказания беглых крестьян. Увеличивался перечень категорий лиц, которые теряли свободу с вытекающими отсюда запретами покидать место жительства и работы.

Большое влияние на возможность подданных передвигаться и выбирать место жительства оказало введение при Петре I паспортной системы. Паспорта стали мощным средством контроля над людьми, принуждения их к оседлости, что отвечало экономическим и политическим интересам государства.

С середины восемнадцатого столетия система надзора за передвижением получила дополнительное фискальное значение как средство для сбора казенной паспортной пошлины. Эта система продолжала развиваться и достигла в России своего апогея к середине XIX в. Ее антидемократические начала и функции хорошо видны из «Свода уставов о паспортах и беглых» 1833 г.

Нужно подчеркнуть, что, исходя из сословного деления российского общества, степень свободы и ограничений человека в передвижении всегда во многом зависела от того, к какой категории населения он принадлежал. Соответствующую свободу имели высшие слои духовенства, дворянство, служилые люди различных рангов и др. Примечательно, что ограничения зависели и от национальной, и половой принадлежности. В частности, выделяется бесправие евреев: им определялись регионы, где они могли, а где не могли проживать. Ограничения касались и женщин, которые всюду следовали за мужем.

Большое значение в становлении и развитии в России права на передвижение и выбор места жительства сыграла отмена Александром II крепостного права согласно «Манифесту о всемирнолюбивейшем даровании крепостным людям прав состояния свободных сельских обывателей, и об устройстве их быта» 1861 г. Однако данное право не могло получить полноценного жизненного воплощения, ибо осуществление реформ, как известно, носило половинчатый и противоречивый характер. Ведь не менялась сущность режима, не приемлющего главное – равноправие всего населения.

Отмечено, что на фоне развития капиталистических отношений к середине 90-х гг. появились отдельные послабления в паспортной системе. Элементы либерализации паспортного режима были внесе-

ны «Положением о видах на жительство» 1894 г. Так, допускались проживание и ограниченные отлучки без видов на жительство; члены семьи, помимо ее главы, получили право быть внесенными в вид на жительство или приобрести собственные билеты на отлучку и др. В целом же к началу XX в. подавляющее большинство подданных не имело возможности передвигаться и выбирать место жительства целиком по своему личному усмотрению, без специальных разрешений, регистраций и контроля.

Применительно к предмету исследования автором показано позитивное значение социально-политических преобразований, начавшихся с принятия Николаем II Манифеста «Об усовершенствовании государственного порядка» 1905 г., которым населению предоставлялись основы гражданской свободы. В «Основных государственных законах» 1906 г. правам и обязанностям российских подданных уже отводилась отдельная вторая глава, где, в частности, было выделено право каждого российского подданного «свободно искать место жительства» (ст.34). В дальнейшем реализация названного права, наряду с сохранявшимися ограничениями, постепенно становилась все более демократичной.

После февральской революции 1917 г. Временное правительство в Декларации о его составе и задачах провозгласило основные политические свободы и отменило все сословные, вероисповедные и национальные ограничения. О свободе передвижения и выбора места жительства специально не упоминалось, но это вытекало из самого смысла названного документа, а также из характера буржуазных реформ, из-за отсутствия какого-либо нормативно-правового акта, ущемляющего данную свободу.

Приход к власти большевиков в 1917 г. ознаменовался радикальным изменением политического и правового устройства, которое в дальнейшем строилось на принципах непримиримой классовой борьбы. Это предопределило официальную идеологию и содержание советского законодательства в области правового положения личности. Уже в Конституции РСФСР 1918 г. права граждан формулировались как предоставляемые исключительно государством и как отнимаемые им же у отдельных лиц, если они «используются в ущерб интересам социалистической революции» (ст.23). Свобода передвижения и выбора места жительства, равно как и многие другие личные права и свободы, конституционно не предусматривалась.

Далее в диссертации на основе анализа соответствующего законодательства и социально-экономических процессов показывается весьма разноплановая практика относительно предоставления гражданам возможности передвижения и выбора места жительства. От-

мечено и ее ограничение в первые годы советской власти и ее широкое, достаточно свободное осуществление после гражданской войны в период нэпа.

Автор показывает, что позже, с отказом от нэпа и ужесточением политики ликвидации «эксплуататорских классов», советская власть встала на путь прямого попрания свободы передвижения и выбора места жительства. Средством закрепощения человека стал проверенный историей жесткий паспортный режим, введенный в СССР в 1932 г. Главной особенностью установленной паспортной системы было то, что паспортов лишались колхозники, превращаясь по сути в крепостных. Прописка по месту жительства становилась неотъемлемой обязанностью каждого, подкрепленной уголовной ответственностью.

Автор отмечает, что ограничения в возможности граждан передвигаться и выбирать место жительства обеспечивали полный контроль за ними со стороны власти, отвечали потребностям упрочения тоталитарного режима. Они способствовали и проведению массовых сталинских репрессий против народа в 30-е – начале 50-х гг.

В диссертации подробно и поэтапно рассматривается конституционное и текущее законодательство, которое определяло полномочия граждан в сфере передвижения и выбора места жительства, их ответственность за нарушения паспортного режима. Показана порочность практики установления ограничений и запретов на прописку в «режимных городах», а также из-за отсутствия в жилище «санитарных норм», вводимых «лимитов» на поселение, политической «неблагонадежности» граждан, наличия судимости и др.

Автор констатирует, что ни в одной общесоюзной и ни в одной конституции советских республик за все время существования СССР не было закреплено право человека свободно передвигаться и выбирать место жительства. Усеченное упоминание об этом в ГК РСФСР 1964 г. (ст.10) ничего принципиально не меняло.

Отдельный параграф посвящен тенденциям демократизации правового положения личности в рассматриваемой сфере в более поздний советский период, что обуславливалось экономическими преобразованиями и политическими процессами. Тут, при всей их противоречивости, выделяются времена «социалистической перестройки». Подчеркнуто значение решений Комитета конституционного надзора от 26 октября 1990 г. и 11 октября 1991 г., где указывалось, что разрешительный порядок прописки препятствует реализации гражданами многих основополагающих прав и свобод. Между тем на нормативно-правовом уровне право на свободу передвижения и выбора места жительства впервые получило формальное закрепление в СССР только перед его распадом – в Декларации прав и свобод че-

ловека от 5 сентября 1991 г.

Дальнейшее законодательное развитие и практическое воплощение свобода передвижения и выбора места жительства получила уже в рамках Российской Федерации, вставшей на путь широких демократических реформ. Начало тому было положено с принятием 22 ноября 1991 г. Верховным Советом РСФСР Декларации прав и свобод человека и гражданина. Закрепление права каждого свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства в действующей Конституции (ч.1 ст. 27) сделало его органичной составной частью основ правового статуса личности в Российской Федерации.

В третьем параграфе диссертации анализируется понятие свободы передвижения и выбора места жительства, а также ее место в системе прав и свобод человека и гражданина. Раскрывается естественно-правовой, неотъемлемый, фундаментальный характер данной личной свободы. Очерчена ее специфика с точки зрения внутренне свойственных ей принципов беспрепятственности реализации, невмешательства в нее власти, исключительности ее ограничений.

Значительное внимание уделено вопросу регламентации свободы передвижения и выбора места жительства в важнейших международных документах о правах человека (как общемирового, так и регионального уровня), решениях ОБСЕ. Применительно к предмету исследования проведен сравнительный постатейный анализ многих зарубежных демократических конституций. Исследование свидетельствует, что данная субъективная свобода является общепризнанной, а также самостоятельной в плане законодательного закрепления. Она выступает в числе основных, конституционных гражданских прав и свобод человека и гражданина с присущими таким правам и свободам качествами неотчуждаемости, стабильности, прямого действия, повышенного гарантирования и др.

Автор констатирует, что в ряде международных и внутригосударственных законодательных актах отсутствует единообразие и четкость нормативных формулировок исследуемого субъективного правомочия. Оно обозначается и в качестве «свободы» человека, и в качестве «права» человека, подчас даже в одной норме. Но чаще всего оно подается законодателем в виде «права на свободу». Думается, что с точки зрения внутреннего содержания данного правомочия, соблюдения четкости понятийного аппарата, сложившихся общепринятых элементов правового статуса личности, в строгом юридическом смысле следует оперировать понятием «свобода». Да и «право на свободу» есть по смыслу не что иное, как именно «свобода». Это предопределило и название диссертации, что, однако, не препятствует одновременному оперированию термином «право».

Далее аргументируется положение о том, что можно отказаться от использования в российском законодательстве понятия «выбор места пребывания», которое фактически охватывается традиционным и применяемым в международных актах о правах человека и многих зарубежных конституциях понятием «передвижение и выбор места жительства». Или же можно использовать краткую обобщающую категорию – «место проживания», что позволяет, при необходимости, учитывать временной фактор (т.е. временное или постоянное проживание).

В диссертации подробно охарактеризовано место свободы передвижения и выбора места жительства в системе основных прав и свобод человека и гражданина. Она весьма значима для отдельного индивида и демократического общества не только сама по себе. От нее нередко зависит реализация гражданами ряда других конституционных и отраслевых прав и свобод в экономической, политической, социальной, культурной жизни: права на труд, на отдых, на образование, избирать органы власти и быть избранным и др. Есть, например, категория граждан, условия и характер работы которых прямо связаны с постоянным передвижением (работники геологических экспедиций, водители транспорта и др.). Рассматриваемая свобода, по сути, выступает гарантом обеспечения прав и свобод, использование которых фактически ограничивается без перемещения человека по территории страны и перемены места проживания. Она, в известном смысле, может выступать и своеобразным способом защиты человека от криминальных посягательств, природных катаклизмов и т.п.

Для того чтобы сформулировать адекватное понятие свободы передвижения и выбора места жительства, автор подробно остановился на различных точках зрения относительно понятия права (свободы) личности в целом. Представляется наиболее обоснованной позиция, согласно которой в основу субъективного права должна быть положена возможность индивида пользоваться определенным благом. Соответственно *предлагается определять исследуемую субъективную свободу как естественно возникающую, неотъемлемую, законодательно закреплённую и гарантированную возможность человека пользоваться благом в виде беспрепятственного перемещения по территории страны, где он законно находится, а также его беспрепятственного временного или постоянного проживания в лично им определяемом месте.*

Вторая глава – «Обеспечение и защита свободы передвижения и выбора места жительства как важнейшие факторы ее реализации» – посвящена проблемам гарантий названной субъективной свободы в современной России.

В первом параграфе внимание сосредоточено на социальных и юридических аспектах механизма реализации свободы передвижения и выбора места жительства. Общей формулой рассмотрения вопроса стало универсальное положение о том, что демократизм государства и степень свободы его граждан определяются не столько формальной приверженностью правам человека, сколько возможностью их полноценно осуществлять и эффективно защищать.

Для того чтобы оценить специфику социально-юридического механизма реализации непосредственно свободы передвижения и выбора места жительства, автор подверг осмыслению в общем виде механизм реализации прав и свобод личности. Предложен ряд уточнений и корректировок относительно чаще всего встречающихся в научной литературе взглядов на понятие и содержание механизма. В частности, отмечено, что в его понятии обычно упускается тот факт, что отдельные гражданские права и свободы реализуются не столько посредством активных действий их обладателя, сколько через соблюдение их властью, т.е. ее невмешательство. Трудно согласиться и с тем, что механизм определяется с позиций лишь положительно действующих его социальных и юридических составляющих, без учета негативных явлений в сфере гарантий.

Среди экономических, политических и идеологических гарантий прав и свобод личности автор постарался выделить те, которые в механизме реализации свободы передвижения и выбора места жительства оказывают конкретно на нее прямое и косвенное воздействие. Одновременно очерчены негативно влияющие социальные факторы, начиная от низкой правовой культуры чиновников и заканчивая внутригосударственными вооруженными конфликтами (по примеру Чечни). В этой связи выделена проблема передвижения и поселения беженцев и вынужденных переселенцев.

Помимо того, осуществление свободы передвижения и выбора места жительства охарактеризовано с точки зрения специфики ее юридического содержания, сознательно-волевых действий самого человека, выделенных в науке стадий реализации субъективных прав, общерегулятивных и конкретных правоотношений и др.

Отмечено, что неоднозначен в законодательном решении вопрос, с какого возраста человек приобретает возможность в полном объеме, на основе самостоятельного решения использовать право свободного передвижения. Автор, исходя из норм действующих ГК РФ и

КоАП РСФСР, полагает, что это могут делать лица, достигшие шестнадцати лет.

При исследовании элементов механизма реализации конституционной свободы передвижения и выбора места жительства повышенное внимание уделено его юридической составляющей: нормативно-правовой конкретизации конституционной свободы, процедурным аспектам реализации, корреспондирующим обязанностям и др. Указано на определенные юридические отличия в механизме реализации свободы передвижения и свободы выбора места пребывания и жительства.

В развитие предыдущего, следующий параграф в своей основе посвящен гарантирующей роли правоприменения в механизме исследуемой конституционной свободы личности. Прежде всего речь идет о соответствующих регистрационных актах, предусмотренных Законом РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» 1993 г. (далее – Закон).

Отмечено, что упорядочение реализации отдельных прав и свобод личности посредством правоприменения в демократическом обществе призвано служить гарантией их благоприятного правомерного использования индивидом. Это касается тех прав (реже свобод), которые затрагивают интересы не только отдельной личности, но и многих других граждан, всего общества, что объективно требует соответствующего контроля и учета со стороны государства, конкретизации обладателя права и др. (регистрация брака, разрешение на въезд в страну, приказ о зачислении на работу и т.д.). Главное, чтобы акты правоприменения не служили искусственным препятствием реализации прав и свобод, что распространено при диктаторских режимах.

Поскольку в Российской Федерации установлен регистрационный учет граждан по месту пребывания и жительства главное внимание закономерно уделено сущности регистрационных правоприменительных актов. Выделены их разновидности: упрощенные акты и процедурные административно-усмотрительные. Согласно Закону цель учета – обеспечение необходимых условий для реализации гражданином Российской Федерации его прав и свобод, а также исполнения им обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом. Отсюда регистрационные акты должны быть упрощенными, одномоментными, а регистрация носить строго уведомительный характер.

Далее говорится об особенностях реализации свободы передвижения и выбора места жительства применительно к специальным субъектам, отдельным местностям, когда, к примеру, наряду с реги-

страционными актами, требуется вынесение разрешительных актов.

Значительное внимание автором уделено вопросу ограничений и запретов в сфере реализации свободы передвижения и выбора места жительства. Принципиально то, что не должно быть иных ограничений, кроме как указанных в Законе и равно обоснованных в демократическом обществе.

С точки зрения понятийного аппарата автором замечено, что часто используемая в законодательстве и в юридической литературе формулировка «ограничение права или свободы» не совсем верна в отношении фундаментальных прав и свобод человека, сама суть которых состоит в их неотъемлемости, неотчуждаемости, принадлежности каждому от рождения. Получается, что «ограничивается» то, что выступает принципиально неотчуждаемым, незыблемым и конституционно стабильным. Соответственно юридически более точно говорить об ограничениях в реализации названных прав и свобод, в том числе и рассматриваемой в диссертации свободы.

Диссертант критически относится к попыткам отдельных ученых рассматривать защиту прав и свобод как часть механизма их реализации. Уязвимость такой позиции заключается в том, что механизм здесь утрачивает свою определенность и формальное единообразие. Он начинает в конкретных ситуациях различаться в зависимости от наличия или отсутствия посягательств на право (свободу) личности, от характера нарушения, выбранных способов защиты и т.д.

Завершающий параграф целиком посвящен основным внутригосударственным средствам обеспечения и защиты свободы передвижения и выбора места жительства. При этом автор строго придерживается концепции различения понятия обеспечения правомерной реализации прав и свобод личности и понятия их защиты (охраны), что необходимо в случае посягательств и нарушений.

В качестве ведущего гаранта осуществления прав и свобод человека и гражданина, как известно, выступает государство. Оно призвано создавать необходимые условия для благоприятного претворения их в жизнь. Специфика большинства гражданских прав и свобод, включая свободу передвижения и выбора места жительства, предполагает их обеспечение и посредством юридической поддержки, и посредством невмешательства власти, т.е. соблюдения.

В данном аспекте обозначена роль Президента Российской Федерации как гаранта прав и свобод личности, роль функционирующих при нем структур (Комиссии по правам человека и др.). Выделена соответствующая нормотворческая деятельность Правительства, кото-

рая конкретно проявилась в принятии Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (1995 г.).

В анализируемом ракурсе одним из непростых остается вопрос о том, можно ли рассматривать деятельность органов регистрационного учета и, в первую очередь, органов внутренних дел как обеспечивающую реализацию права личности свободно передвигаться и выбирать место жительства. Ведь в недавнем советском прошлом при системе «прописки» эти органы выполняли обратную функцию. Ответ может быть утвердительным лишь при условии адекватного понимания и использования регистрационных мер в том их смысле, в каком они не противоречат Конституции Российской Федерации. Другими словами, регистрация граждан по месту проживания должна выступать не чем иным, как способом учета граждан в пределах страны, носить исключительно уведомительный характер и лишь отражать факт проживания гражданина в определенном месте. Наличие регистрации или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации законодательно предусмотренных прав и свобод граждан. Автор констатирует, что на практике это, однако, встречается еще довольно часто.

В диссертации показано, что деятельность органов внутренних дел за последние годы претерпела известную демократизацию. Более открытой стала работа самой паспортно-визовой службы. Граждане получили возможность знакомиться с ведомственными нормативными актами, в частности с утвержденной Приказом МВД России от 23 октября 1995 г. № 393 Инструкцией о применении правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. Отмечается тенденция широкого ознакомления населения с правилами регистрации через средства массовой информации.

Автор остановился и на ряде негативных аспектов. Среди них выделяются факты бюрократизма, необоснованного административного усмотрения при регистрационном правоприменении. На подобные явления не случайно обратил внимание Президент Российской Федерации в своем послании Федеральному Собранию в 2001 г. По его словам, «мы практически стоим у опасного рубежа, когда судья или иной правоприменитель может по своему собственному усмотрению выбирать норму, которая кажется ему наиболее приемлемой ... Оче-

видно, что такое применение права создает и огромное поле возможностей для злоупотреблений в сфере обеспечения прав и свобод граждан»¹. Это актуально и для практики органов внутренних дел, нарушения прав человека которыми остается серьезной проблемой общества.

Обращено внимание на неравноправное положение граждан и органов регистрационного учета: российские и иностранные граждане за проживание без регистрации несут административную ответственность, однако она не предусмотрена для должностных лиц органов регистрационного учета за нарушения свободы передвижения и выбора места жительства, начиная с отказа гражданину в постановке на учет. Обозначены соответствующие необходимые изменения в административном законодательстве.

В перспективе, при условии успешного решения задач построения в России правового государства, формирования гражданского общества, думается, вполне реальна большая либерализация регистрационных порядков применительно к свободе передвижения и выбора места жительства. В пользу того говорит и сложившаяся практика многих развитых демократических стран.

Отдельно в диссертации выделен вопрос защиты (охраны) свободы передвижения и выбора места жительства, в основе чего лежит конституционное право каждого защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ст.45 Конституции РФ). Отмечено, что механизмы защиты прав и свобод личности (включая рассматриваемую субъективную свободу) исключительны многообразны: внутригосударственная и международная, судебная и административная, общественная и индивидуальная и др. Соответственно различны конкретные средства, меры защиты и т.д.

Диссертант не претендует на всеобъемлющее исследование механизмов защиты в преломлении к свободе передвижения и выбора места жительства. Об их разновидностях схематично упоминается. Содержательный же акцент, начиная с правосудия, сделан на наиболее распространенных государственно-правовых средствах ее защиты, на отдельных вопросах их эффективности и совершенствования.

Поскольку сама юридическая защита есть следствие посягательств на всякое право (свободу) личности, прежде всего рассматривается проблема нарушений свободы передвижения и выбора места жительства в России. О масштабах серьезности проблемы, в част-

¹ Российская газета. – 2001. – 4 апр.

ности, свидетельствует представленный Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации Специальный доклад «О конституционном праве на свободу передвижения, свободный выбор места пребывания и жительства в Российской Федерации»¹.

В диссертации на основе официальных источников и практики проанализированы виды и тенденции нарушений конституционной свободы передвижения и выбора места жительства в современной России. Среди их видов ныне выделяется антиконституционное ограничение этой свободы в подзаконных нормативно-правовых актах. Оно преимущественно получило распространение на уровне некоторых субъектов Российской Федерации, что проиллюстрировано характерными примерами.

Сообразно сказанному среди средств защиты свободы передвижения и выбора места жительства рассмотрена деятельность Конституционного Суда Российской Федерации. Подчеркивается, что его соответствующие постановления имеют не только охранительное, но и значительно более широкое гарантирующее то или иное право (свободу) личности значение.

В контексте защиты свободы передвижения и выбора места жительства обозначено возрастающее (несмотря на известные проблемы осуществления судебной реформы) значение в России судов общей юрисдикции как наиболее эффективной формы защиты правового положения личности в демократическом обществе. Отмечена роль прокуратуры, упомянуто об административно-правовых формах защиты, о новых правовых возможностях граждан, исходя из присоединения России к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В **заключении** диссертации формулируются ее основные положения и выводы, намечаются пути дальнейшей разработки проблемы.

¹ См.: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2000 году. – М., 2001. – С.174-207.

**По теме диссертации автором опубликованы
следующие работы:**

1. О признании и гарантиях прав человека // Права человека в России: проблемы гарантий на современном этапе: Материалы межвузовской конференции. – Волгоград: ВЮИ МВД России, 1999. – 0,15 п.л. (в соавторстве).
2. О праве на свободу передвижения и выбора места жительства в России // Защита субъективных прав: история и современные проблемы: Материалы II межвузовской научно-практической конференции. – Волгоград: ВолГУ, 2000. – 0,3 п.л.
3. Юридические гарантии прав и свобод личности // Российский юридический журнал. – 2000. – № 4. – 0,6 п.л. (в соавторстве).
4. Право личности на передвижение и выбор места жительства в России: история и современность // Труды адъюнктов и соискателей. – Вып. 2. Ч. 1. – Краснодар: КЮИ МВД России, 2000. – 0,3 п.л.
5. Обеспечение свободы передвижения и выбора места жительства органами внутренними дел // Органы внутренних дел и российское общество: этические и правовые аспекты обучения сотрудников милиции: Материалы научно-практической конференции. – Волгоград: ВА МВД России, 2001. – 0,3 п.л.
6. Правовая культура как гарантия прав человека // Правовая культура в России на рубеже столетий: Материалы всероссийской научно-теоретической конференции. – Волгоград: ВолГУ, 2001. – 0,2 п.л. (в соавторстве).
7. О свободе передвижения и выбора места жительства беженцами и вынужденными переселенцами // Права беженцев и вынужденных переселенцев и их обеспечение по международному гуманитарному праву: Сб. тезисов. – Волгоград: ВА МВД России, 2001. – 0,15 п.л.
8. Свобода передвижения и выбора места жительства в России и ее обеспечение Конституционным Судом // Защита субъективных прав: история и современные проблемы: Материалы III научно-практической конференции. – Волгоград: ВолГУ, 2001. – 0,3 п.л.

РОСТОВЩИКОВА Ольга Васильевна

**СВОБОДА ПЕРЕДВИЖЕНИЯ И ВЫБОРА МЕСТА ЖИТЕЛЬСТВА
И ГАРАНТИИ ЕЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ И ЗАЩИТЫ В РОССИИ**

АВТОРЕФЕРАТ

***диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук***

Волгоградская академия МВД России
400089, Волгоград, ул. Историческая, 130

Подписано в печать 25.09.2001 г. Формат 60х84/16. Физ. печ. л. 1,5.
Тираж 100 экз. Заказ 281.

ООП ВА МВД России. 400066, Волгоград, ул. Коммунистическая, 36.

